

О ЮРИДИЧЕСКОЙ СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА В РОССИЙСКОМ СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ

Анализируется новелла законодателя об использовании института иска в административном праве и процессе России. Обнаруживается «слепое» калькирование гражданского и гражданского процессуального понимания иска и искового производства в административном праве и процессе, как в научной среде, так и в законе. Автор критически относится к этому эксперименту и, проводя историческую параллель, теоретически обосновывает необходимость разработки правовых институтов и конструкций, направленных на фактическое выравнивание возможностей сторон в административном судебном споре. Указывая на неопределенность роли суда в административном исковом производстве, автор предлагает сосредоточить усилия на соблюдении принципа равенства всех перед законом и судом, продолжающегося в процессе принципам равенства сторон.

Ключевые слова: административный иск, исковое судопроизводство, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

A.V. Vedernikov

ABOUT ESSENCE LAW OF THE ADMINISTRATIVE ACTION IN RUSSIA TRIAL

Analyzes the story of the legislator on the use of the claim of the Institute in administrative law and the process of Russia. Detected "blind" tracing of civil and civil procedural understanding of the claim and the action proceedings in administrative law and process, both in the scientific community, and in the law. The author is critical of this experiment and draw historical parallels, theoretically justifies the need to develop legal institutions and structures aimed at the actual alignment of the ability of the parties to the administrative litigation. Pointing out the uncertainty of the role of the court in an administrative adversary proceedings, the author proposes a focus on respect for the principle of equality before the law and the courts, in the ongoing process of the principles of equality of arms.

Keywords: administrative lawsuit, claim proceedings, administrative proceedings, Code of Administrative Procedure of Russia.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ) ознаменовалось для России закономерным итогом

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

ее правового развития, реализации идей многих поколений отечественных юристов – ученых и практиков.

В действующем законодательстве не содержится соответствующей дефиниции, однако, учитывая выработанные процессуальной наукой подходы к пониманию исковой защиты, можно дать следующее определение административного иска.

Административный иск, по мнению А.П. Рыжакова, представляет собой «письменно оформленное адресованное суду требование о защите прав, свобод, законных интересов лица (лиц)» [1, с. 66].

Под административным иском Н.А. Тунина понимает «обращенное к органу административной юрисдикции требование о защите субъективных публичных прав, законности или публичного правопорядка, вытекающее из указанной заявителем конфликтной ситуации, направленное против предполагаемого нарушителя и имеющее целью разрешение этого публично-правового конфликта путем восстановления нарушенного права, признания незаконности административного иска либо применения административно-показательных мер» [3, с. 56].

Нужно иметь в виду, что административное исковое судопроизводство в России отличается от классического понимания, которое урегулировано нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГПК РФ), при этом ошибочно выделено как самостоятельный вид судебной процедуры по ряду причин, во-первых, публичные правоотношения регламентированы законом, в связи с чем, нет возможности занять неожиданную позицию и необходимости доказывать «непредвиденные» факты, проще сказать – нечего «искать». Факты, входящие в предмет доказывания по такому административному делу заранее определены. Нужно только в судебном процессе выяснить – имели они место или нет. Во-вторых, отсутствуют характерные признаки наличия спора о праве, а потому ставший классическим «Заявительный» порядок из Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – АПК РФ) не исчез, являясь здесь наиболее удачной процессуальной формой.

Применение исковой формы познания юридической истины в административном процессе представляется несколько искусственным и потому может не прижиться на практике.

Ранее исковой порядок судебного производства был подвидом гражданского судопроизводства. Административный порядок был заявительным. Публичные правоотношения в большей мере отличаются свойством общеизвестности. Сторона традиционно заявляла суду о выявленном нарушении. Суд, установив факт нарушения, отменял всю связанную с этим административную материально-правовую конструкцию. Поскольку сама публичная конструкция описана в законе, поисками заниматься не приходилось.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Исковое производство, в его классическом понимании, предполагало выявление наличия и сущности правоотношений. Предположим, семейные правоотношения давали повод поразмышлять в суде, когда супруги находятся в полигамном браке, заключенном на территории той страны, где это допустимо ссылаются на семейные обязательства по российскому семейному законодательству. Заявительный порядок здесь излишне груб и примитивен, не позволяет защитить ущемленные права и интересы.

Следует предположить желание законодателя сделать и административные отношения более «мягкими» и, возможно, менее формальными. Пожалуй, для этого авторы и применили в административном процессе исковую форму.

Очевидно, что при установлении в суде того факта, что административная материальная правовая конструкция в конкретном случае не нарушена, исковое производство «не включается» и процесс мало чем отличается от прежнего заявительного порядка. Искать нужно тогда, когда фактические отношения вышли за пределы формально предписанных административных. Но какова глубина поиска? И нужно ли это делать, если для отмены административного акта достаточно зафиксировать выход из императивно-предписанной формы?

В гражданском процессе суд и стороны ищут истину до тех пор, пока не выдут к границе конкретного спорного правоотношения, но правоотношения гражданского, а потому легального. Легального, даже если оно окажется противоправным, т.е. суд установит нарушение чьего-то частного права. (Из этого правила конечно же есть исключения.) В административном праве выход за пределы заранее предписанного законом правового отношения уже означает его нарушение. То есть правонарушение здесь не может быть результатом легального действия. Это суждение подтверждается и отсутствием в публичных правоотношениях института безвиновной ответственности, как в гражданском праве и презумпцией невиновности в публичных правоотношениях.

Вопрос о том, «как глубоко исследовать неправовые отношения, возникшие после выхода из правовых публичных отношений и нужно ли вообще это делать, ибо непропорционален уже сам выход?» остается открытым.

Другая опасность, о которой следует сказать, является отголоском эпохи репрессий 30х годов XX столетия. Тогда тоже применили правила гражданского производства в уголовном процессе.

Законом фактически не обеспечивается принцип равноправия и состязательности сторон, административные дела, рассматриваемые по требованиям КАС РФ, по своей материальной правовой природе возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику, который является субъектом обязанным (подданным).

Полагаем, что использование состязательной (в том числе – исковой) процессуальной формы возможно для публичных дел только при условии обязательного применения правовых институтов фактически выравнивающих возможности сторон. Например, в уголовном процессе – это право хранить

молчание вкупе с презумпцией невиновности, а также право на государственного адвоката.

Применение этих правовых механизмов в административном исковом процессе не представляется возможным, так как, с одной стороны, противоречит природе искового производства, где молчащая сторона может и не проиграть, но точно не может выиграть, а с другой стороны, элементарно дорого.

В этой связи заслуживает внимания позиция о том, что «в отличие от гражданского судопроизводства, где основополагающим является принцип диспозитивности, в административном судопроизводстве при рассмотрении административного иска суд не должен ограничиваться только созданием условий для реализации сторонами своих процессуальных прав. Суду при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, надлежит занять активную позицию, принимая меры к устранению фактического неравенства сторон административно-правового спора» [2, с. 65]

При этом имеются значимые нарушения в области соблюдения принципа состязательности и равенства сторон (ст. 14 КАС РФ). Которые подтверждены в разъяснениях основного положения Постановления Пленума Верховного суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 35 «к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику»¹.

Специальные правила административного судопроизводства безусловно связаны с непривычным характером материально-правовых отношений, особенностью которых является неравноправное положение его участников. Одной из сторон административно-правовых отношений является орган (должностное лицо), наделенный государственно-властными полномочиями. Отсюда следует, что в рамках такого производства суд разрешает не частноправовой, а публично-правовой спор, при этом одновременно осуществляет судебный контроль за законностью действий властных структур по отношению к физическим и юридическим лицам. Об этом и свидетельствуют разъяснения Постановления Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах применения судами КАС РФ» от 27 сентября 2016 г. № 36, в которых определено, что дела, возникающие из административных правоотношений, не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению нормативных правовых актов по отношению к другому участнику.

На наш взгляд важной задачей административного процесса как правовой формы рассмотрения судом публично-правовых споров является восстано-

¹ О некоторых вопросах применения судами КАС РФ : постановление Пленума Верховного суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 35 // Российская газета. 2016. 3 окт. № 222 (7090).

ние нарушенных прав и свобод участников административных правоотношений. В связи с этим позиция суда должна быть максимально активной. Гражданин, как правило, объективно лишены возможности противостоять ответчику в лице соответствующей властной структуры. Поэтому, чтобы как-то уравнивать их возможности, суд обязан помочь частному лицу в споре. Судья не должен, как в гражданском процессе, довольствоваться только регистрацией заявлений сторон процесса и вынесением своего решения. С учетом того, что в большинстве случаев доказательства по делу находятся в документах органов или должностных лиц, которые не стремятся их представить, особенно если они не в их пользу, судья должен иметь возможность вмешаться и обязать администрацию предоставить обоснование ее действий, истребовать материалы и иные доказательства. В случае необходимости суд должен иметь возможность по своей инициативе получать заключение специалиста, эксперта и т.д.

Институт административной юстиции всем своим арсеналом должен быть направлен сейчас на уравнивание юридического неравенства сторон, существующее в материальном административном правовом отношении, на принципе их равенства в процессуальном положении при условии возложения бремени доказывания на публичный орган.

Список использованной литературы

1. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / А.П. Рыжаков. – М. : Дело и сервис, 2015. – 336 с.
2. Торопов А.В. Процессуальная форма разрешения административно-правового спора / А.В. Торопов // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 64–66.
3. Тунина Н.А. Административный иск как средство защиты нарушенного публичного права / Н.А. Тунина. – Калининград : Балт. федер. ун-т им. И. Канта, 2013. – 199 с.

Информация об авторе

Ведерников Алексей Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: all_you_need@mail.ru.

Author

Vedernikov Aleksey Viktorovich – PhD, associate professor of business and financial law, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, e-mail: all_you_need@mail.ru.